

Berliner Abhandlungen zum Presserecht

Heft 16

Innere Pressefreiheit als Verfassungsproblem

Von

Prof. Dr. jur. Werner Weber
Göttingen



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

WERNER WEBER

Innere Pressefreiheit als Verfassungsproblem

Berliner Abhandlungen zum Presserecht

herausgegeben von

Karl August Bettermann, Ernst E. Hirsch und Peter Lerche

Heft 16

Innere Pressefreiheit als Verfassungsproblem

Von

Prof. Dr. jur. Werner Weber
Göttingen



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Diese Untersuchung ist aus einem Rechtsgutachten hervorgegangen, das der Verfasser auf Ansuchen des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger e.V. erstattet hat. Die Arbeit wurde von der Fiduziarischen Stiftung „Freiheit der Presse“ gefördert.

Alle Rechte vorbehalten
© 1973 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1973 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 02889 9

Inhaltsübersicht

Erster Teil

„Innere Pressefreiheit“ als Normierungsproblem

A. Zur Problemstellung	7
B. Das Anliegen der „inneren Pressefreiheit“	11
I. Tarifvertragliche Regelungen und Entwürfe	11
II. Gesetzentwürfe	17
1. Journalistengesetze	17
2. Pressegesetze	19
III. Redaktionsstatute	21
IV. Politische Programme	23
V. Reformprojekte engagierter Wissenschaftler	27
C. Die immanente Problematik der Vorschläge zur „inneren Pressefreiheit“	33
I. Zur allgemeinen Bewertung der Vorschläge	33
II. Zweckrichtung und Zweckverfehlung	37

Zweiter Teil

Die Verfassungsproblematik der „inneren Pressefreiheit“

A. Die Auffassung ihrer Befürworter	43
B. Die Bedeutung des Art. 5 Abs. 2 GG	46
I. Auslegungsgrundsätze	46
II. Der Inhalt des Art. 5 Abs. 2 GG	47
III. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 5 Abs. 2 GG	52

IV. Die Schrankenklausele des Art. 5 Abs. 2 GG im staatsrechtlichen Schrifttum	55
V. Verfassungsrechtliche Folgerungen	57
C. Prüfung der abweichenden Positionen	59
I. Vorbemerkung	59
II. Institutionelle Pressefreiheit — Öffentliche Aufgabe der Presse ..	61
III. Informationsfreiheit	65
IV. Publizistische Gewaltenteilung — Grundrechtliche Spezialprivilegierung der Redakteure	69
V. Demokratiegebot	74
D. Die Bedeutung anderer Grundrechte	75
E. Konkrete Ergebnisse	77
F. Anwendung auf tarifvertragliche Regelungen	80

Erster Teil

„Innere Pressefreiheit“ als Normierungsproblem

A. Zur Problemstellung

I.

Der Umgang mit den Grundrechten der Verfassung und ihrer Beschränkbarkeit, auch die Bereitschaft zu ihrer Umdeutung sind in den letzten Jahren spürbar unbedenklicher geworden. Das gilt vor allem im Bereich der politischen Auseinandersetzungen und der zu ihnen in Wechselwirkung stehenden literarischen Diskussion¹, weniger für die Judikatur der Gerichte, voran der des Bundesverfassungsgerichts; es gilt auch noch nicht — von einigen besonderen „gesellschaftspolitischen“ Vorstößen abgesehen — für das Gros der Gesetze. Den Grund für die gekennzeichnete Erscheinung wird man in dem Zerbröckeln des Konsenses darüber sehen müssen, welche Staats- und Gesellschaftsstruktur die nach dem Grundgesetz legitime und daß überhaupt die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes unverändert verbindlich ist.

Gegenstand des Auflösungsprozesses ist nicht zuletzt die Verfassungsgarantie der Pressefreiheit. Zwar geschieht alles, was hierzu erwogen wird, unter dem Vorgeben, der Freiheit der Presse zur wahren, zeitgerechten Entfaltung zu verhelfen. Aber das ist eine Methode, mit der der Grundrechtskodex auch an anderen Stellen angegriffen wird, und die nähere Prüfung läßt dann bald erkennen, daß der beschrittene Weg, ob beabsichtigt oder nicht, eher zur Relativierung und „systemüberwindend“ zur Pervertierung der Freiheit als zur Sicherung und Verbreiterung ihrer grundrechtlich intendierten Möglichkeiten führt. So läßt es sich für die Pressefreiheit an demjenigen ihrer Teilaspekte nachweisen, für den nach einem erst in jüngerer Zeit „aufgebauten“ Sprachgebrauch die Charakterisierung als „innere Pressefreiheit“ geläufig geworden ist².

¹ Einen kritischen Beitrag dazu hat *Hans H. Klein*, Die Grundrechte im demokratischen Staat (1972) geliefert.

² *Joseph H. Kaiser*, Presseplanung (1972) S. 42 f. rechnet „innere Pressefreiheit“ zur Gruppe der Suggestivbegriffe, die ihre Herkunft nicht schlichter

Unter „innerer Pressefreiheit“ versteht man heute die durch gesetzliche oder tarifvertragliche Normierung herbeigeführte Gestaltung der Binnenstruktur eines Presseunternehmens dahin, daß die publizistische und unternehmerische Entscheidungsfreiheit des Presseunternehmers (Verlegers und/oder Herausgebers einer Zeitung oder Zeitschrift) zugunsten der von ihm angestellten Journalisten (Chefredakteur, Ressortleiter, Redakteure) beschränkt und diesen dadurch „Pressefreiheit“ auch gegen ihn eingeräumt wird. Da sich dies vom gewählten Etikett her („innere Pressefreiheit“) als Erweiterung und Konsolidierung der Pressefreiheit aus gibt, ist die Frage, ob der Vorgang mit dem verfassungsrechtlichen Grundrecht der Pressefreiheit in Einklang stehe, von seinen Befürwortern sozusagen schon vorweg beantwortet, und zwar positiv. „Innere“ Pressefreiheit weckt ohnehin nähere Anklänge an echte oder wahre Pressefreiheit als die traditionelle, die bloß „äußere“ Pressefreiheit, die dadurch als in den zweiten Rang verwiesen erscheint. Wenn vollends das Verlangen nach innerer Pressefreiheit in den „Entwurf eines Gesetzes zum Schutze freier Meinungsbildung“ eingekleidet wird³, möchte alles schon als verfassungskonform besiegelt sein.

In Wahrheit erweisen die Vorschläge, die neuerdings zur Herstellung der „inneren Pressefreiheit“ entwickelt worden sind, der Pressefreiheit in der Sache einen zweifelhaften und z. T. sogar fatalen Dienst. Darauf ist noch zurückzukommen. Sie stimmen im übrigen darin überein, daß sie durch Gesetz (gegebenenfalls Tarifvertrag) eingeführt werden sollen und müssen. Das wäre unter dem Grundgesetz das erste Mal, daß der Gesetzgeber es unternähme, die Pressefreiheit zu manipulieren. In dessen läßt Art. 5 GG das nicht zu.

II.

Die Pressefreiheit gehört nämlich nicht zu den Grundrechten, die unter einfachem oder auch spezialisiertem Gesetzesvorbehalt stehen (wie Art. 2, 10, 11, 13 GG) oder nach „ihrem Inhalt und ihren Schranken“ durch Gesetze bestimmt werden (Art. 14 Abs. 1 Satz 2) oder der näheren Regelung durch ein Gesetz unterliegen (Art. 4 Abs. 3, 12 Abs. 1 Satz 2). Sie finden nach Art. 5 Abs. 2 GG „ihre Schranken (nur) in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum

Normauslegung verdanken, sondern der Geltendmachung von Gruppeninteressen, hier der Redakteure gegenüber den Verlegern. *Bernd Rüthers*, Innere Pressefreiheit und Arbeitsrecht, *Der Betrieb* 1972, 2471 meint, der Begriff suggeriere demjenigen, der sich auf ihn einlasse, ein attraktiv benanntes Wunschbild als technisch-organisatorisch leicht herstellbare Realität.

³ Entwurf eines Gesetzes zum Schutze freier Meinungsbildung. Vorgelegt von *Armbruster, Bachof, Baumann* u. a. (Tübingen 1972).

Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre“. Da Jugendschutz und Recht der persönlichen Ehre in diesem Zusammenhang irrelevant sind, kommt es darauf an, was es bedeutet, daß der Gesetzgeber der Pressefreiheit nur „in den Vorschriften der *allgemeinen* Gesetze“ Schranken setzen kann, sie sonst aber unberührt lassen muß.

Mit dieser Frage hatte sich das Bundesverfassungsgericht wiederholt zu befassen. Zunächst freilich begegneten ihm in Streitfällen zu Art. 5 GG nur Regelungen, deren Charakter als „allgemeine Gesetze“ unumstritten war und wo es sich nur fragte, mit welcher Stringenz sie den Kommunikationsrechten des Art. 5 Abs. 1 GG entgegengehalten werden könnten. Hierzu ergaben sich Überlegungen im Lüth-Urteil (BVerfGE 7, 198 ff. [209 ff.]) im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Meinungsäußerungsfreiheit. Darauf nahm das Gericht später (BVerfGE 20, 162 ff. [174 ff.]) unter Übertragung auf die Pressefreiheit in dem Sinne Bezug, daß wegen der herausragenden Bedeutung der Pressefreiheit die Auslegung der „allgemeinen Gesetze“ stets an dem Grundwert der Pressefreiheit durch Güterabwägung zu orientieren sei. Dieser Gedanke wurde im weiteren Verlauf mehrfach aufgegriffen (BVerfGE 21, 239 ff.; 21, 271 ff. [281]; 28, 175 ff. [187 f.]). Strafgesetzen spricht das Gericht grundsätzlich immer den Charakter von „allgemeinen“ Gesetzen zu (BVerfGE 20, 177; 21, 239 ff.; 25, 234; 25, 296 ff.; 28, 175 ff. [185 ff.]). In BVerfGE 21, 271 ff. erkannte es dem Verbot der Veröffentlichung von Stellenangeboten für eine Beschäftigung von Arbeitnehmern im Ausland (§ 37 Abs. 2 Satz 3 AVAVG) den Charakter eines „allgemeinen“ Gesetzes im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG ab, weil es als solches jedenfalls dann nicht gelten könne, wenn die im Verbot bezeichnete Tätigkeit nur der Presse und nicht auch jedermann verboten sei (S. 280, 286, 290). Hier kommt der entscheidende Gesichtspunkt deutlich heraus: „Allgemeine Gesetze“ gemäß Art. 5 Abs. 2 GG sind nur solche, die sich an alle richten und unter diesen „allen“ möglicherweise auch die im Pressewesen Tätigen treffen. Nicht statthaft dagegen sind freiheitsmodifizierend gegen die Presse als solche gerichtete Regelungen, mögen sie die Beschaffung von Informationen, die Verbreitung von Nachrichten und Meinungen oder die Binnenstruktur der Presseunternehmungen betreffen. Das hat das Gericht an anderer Stelle auch positiv ausgesprochen. In dem Fernsehurteil (BVerfGE 12, 205 ff.) erörtert es (S. 260) die „institutionelle Eigenständigkeit der Presse“, die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet sei, und es fährt fort: „Dieser Verfassungsgarantie widerspräche es, die Presse oder einen Teil von ihr unmittelbar oder mittelbar von Staats wegen zu reglementieren und zu steuern“. Wenig später (S. 261) werden Presse und Rundfunk einander gegenübergestellt und wird nur für den Rundfunk aus dessen Sondersituation, nicht aber für die Presse, die Legitimation zu besonderen Vorkehrungen innerhalb der Rund-